

# AVV. LUIGI ADINOLFI

PATROCINANTE IN CASSAZIONE  
SPECIALIZZATO IN DIRITTO AMMINISTRATIVO  
E SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE  
81100 CASERTA - Via G. M. Bosco, 4 – Tel. 0823.329420 Fax 0823.322421

## DIRITTI EDIFICATORI: CERCHIAMO DI FARE CHIAREZZA TRA CESSIONE, PEREQUAZIONE, COMPENSAZIONE E PREMI URBANISTICI.

Come a tutti noto il “diritto edificatorio” è la capacità astratta di un suolo di essere modificato, espresso in indici per lo più volumetrici e di superficie. Il valore del suolo sale in ragione della maggiore capacità edificatoria e ciò rappresenta una sperequazione a vantaggio dei proprietari di suoli con maggiori possibilità edificatorie, a danno di tutti gli altri proprietari di suoli che non hanno dette capacità. E’ un fenomeno di natura speculativa che premia determinati proprietari, a cui l’urbanistica ha tentato di porre rimedio con poca e alterna fortuna. Secondo alcuni solo con l’abolizione della proprietà che è tipica dei regimi comunisti, il fenomeno può essere ovviato. La realtà è che chi è proprietario di suoli edificatori, divenuti tali in ragione di scelte per lo più politiche, è più “ricco” di chi detta “fortuna” non ha avuto. L’aspirazione di tutti è, ancora oggi (e lo è sempre stato salvo casi rari), quella di possedere suoli edificabili con il maggior indice volumetrico possibile, in quanto il valore venale del suolo è in genere direttamente proporzionale, a detto indice.

Ciò chiarito cerchiamo di fare chiarezza in merito all’edificabilità e sua commerciabilità scissa dalla vendita del suolo, e cioè la cd “moneta volumetrica”. Si cede il volume edificabile in tutto o in parte, ma si resta proprietari del suolo in tutto o in parte “sterilizzato”.

Il principale e più diffuso negozio è la cd “cessione di cubatura” di natura privatistica, rimessa alla libera volontà delle parti contraenti. Secondo la Cass. Sez. Unite tale negozio è interno al perimetro dei diritti edificatori in senso stretto (Cass. Sez. Unite n. 23902/20) e si sostanzia nel

# AVV. LUIGI ADINOLFI

PATROCINANTE IN CASSAZIONE  
SPECIALIZZATO IN DIRITTO AMMINISTRATIVO  
E SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE  
81100 CASERTA - Via G. M. Bosco, 4 – Tel. 0823.329420 Fax 0823.322421

trasferimento totale e/o parziale della capacità edificatoria di un fondo a favore di un altro, con la precisazione che detti fondi devono essere contigui e/o prossimi e con destinazione urbanistica uguale. La disomogeneità delle destinazioni, infatti, determinerebbe una “variante urbanistica” per atto tra privati, che va impedita. Sulla prossimità e/o contiguità dei suoli la giurisprudenza ha chiarito che i fondi devono essere caratterizzati da una effettiva e significativa vicinanza, anche se non confinanti, che va valutata caso per caso, con tutte le problematiche che ne derivano per gli interpreti e operatori del diritto ed inevitabile contenzioso (ved. Sent. CdS n.6305/22 Sez. II), in ragione delle possibili applicazioni pratiche rimesse alla discrezionalità della P.A. che dovrà decidere ciò che è prossimo o no e cioè la distanza massima per rientrare nel novero della significativa vicinanza.

In pratica con la cessione di cubatura due lotti di terreno diventano “idealmente unitari”, con sommatoria su di un lotto di più indici. A parere dello scrivente si tratta di un istituto aberrante che mette nelle mani dei privati lo sviluppo urbanistico del territorio e lo modifica incidendo sulla delicata calibratura del pianificatore pubblico che in genere procede per compatti, dando la possibilità a soggetti privati di decidere al posto della P.A. modificando a loro piacimento le scelte a monte. In sintesi i privati decidono dove far “atterrare” la volumetria a loro piacimento ed in genere verso corrispettivo in denaro. Andrebbe, a mio avviso, eliminato in radice in quanto il fondo cessionario del volume, tramite una variante allo strumento urbanistico al di fuori di ogni schema legislativo, sarà caratterizzato da una maggiore volumetria facendo saltare gli indici stabiliti in generale. Ne vale sostenere che la cubatura rimarrà invariata in quanto il fondo cedente perde capacità edificatoria pari a quella ceduta: ciò che conta, a mio avviso, che non è concepibile che dei privati possano modificare gli indici di piano in determinate zone in base a loro volere appesantendo zone e /o lotti a loro piacimento e alleggerendone altre.

# AVV. LUIGI ADINOLFI

PATROCINANTE IN CASSAZIONE  
SPECIALIZZATO IN DIRITTO AMMINISTRATIVO  
E SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE  
81100 CASERTA - Via G. M. Bosco, 4 – Tel. 0823.329420 Fax 0823.322421

L'urbanistica è una scienza con finalità pubbliche e con tale va preservata da interventi "esterni" di privati che, come noto, agiscono quasi sempre (per lo più sempre!) per fini di speculazione "privata" e non certamente nell'interesse della collettività.

La cessione di cubatura non ha carattere "reale", ma "patrimoniale" e non richiede la forma scritta *ad substantiam* ex art. 1350 cc ed è trascrivibile ex art 2643, c. 2 bis, ma non c'è l'obbligo.

Per evitare "patologie" molti strumenti urbanistici prevedono (saggiamente) l'obbligo di "trascrizione" presso i registri immobiliari. A mio sommesso avviso detto obbligo dovrebbe essere previsto per legge a pena di inefficacia della cessione, in quanto detti atti (privati) incidono a volte anche pesantemente sulla pianificazione urbanistica. Andrebbe data la massima pubblicità possibile a detti asservimenti, in quanto i "furbetti dell'urbanistica" stanno sempre dietro l'angolo e confidano nell'oblio, che a distanza di anni si determina inevitabilmente.

Accanto a questo strumento privatistico vi sono degli istituti pubblicistici che regolano le volumetrie e che sono: perequazione urbanistica, compensazione urbanistica e premio urbanistico. Analizziamoli.

In primo luogo va detto che con il primo si è tentato di superare l'ingiustizia della zonizzazione che premia (senza meriti!) chi possiede suoli edificabili in ragione della suddivisione (in molti casi ingiusta) del territorio in zone omogenee.

Con la perequazione urbanistica i proprietari di un determinato ambito territoriale (la fortuna, ahimè, torna) distribuiscono tra di loro in maniera paritetica e proporzionale l'edificabilità che, utilizzando una metafora, "si spalma" in maniera uguale tra tutti. In pratica a prescindere dalla collocazione del suolo in proprietà a tutti viene riconosciuto un valore edificatorio uguale e costante. Tutti avranno una quota uguale di edificabilità e tale sarà anche il criterio per la

# AVV. LUIGI ADINOLFI

PATROCINANTE IN CASSAZIONE  
SPECIALIZZATO IN DIRITTO AMMINISTRATIVO  
E SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE  
81100 CASERTA - Via G. M. Bosco, 4 – Tel. 0823.329420 Fax 0823.322421

distribuzione dei costi per rendere l'area edificabile (opere urbanizzazione, cessioni ecc.). Cos' facendo si supera il concetto di zonizzazione *tout court* e si cerca di rimediare a detta stortura con la creazione di un sistema paritetico e proporzionale (almeno nelle intenzioni).

La "compensazione urbanistica" è cosa diversa è si divide in due sottocategorie "infrastrutturale" e "ambientale". Essa ha lo scopo di compensare un soggetto che ha subito un vincolo che ha eliso la capacità edificatoria del suolo di sua proprietà. La differenza tra le due sottocategorie è che la seconda tiene indenne un proprietario al quale viene imposto un vincolo di facere e/o non facere per ragioni ambientali- paesaggistiche. La prima è uno strumento di pianificazione generale. Con la "compensazione urbanistica" la capacità edificatoria può essere spesa in altro suolo di proprietà pubblica e privata, non necessariamente contigua come avviene per la cessione di cubatura. Si determina un credito edilizio e/o volumetrico da spendere su altra area.

Un "buono" da utilizzare a piacimento, come accade nei migliori negozi se si spende oltre una cifra, in futuro. La spendita del "buono" ha 3 fasi, con termini mutuati dalla urbanistica alla scienza aeronautica: decollo, volo e atterraggio.

Per decollo si intende l'assegnazione del titolo volumetrico indennitario al proprietario che ha subito il vincolo.

Per volo si intende la fase intermedia tra decollo e atterraggio e cioè il tempo per scegliere dove far atterrare il buono: la cd fase della circolazione del ristoro (molto spesso al miglior offerente).

Per atterraggio si indica l'individuazione concreta del suolo su cui consolidare il buono.

Il "ristoro" viene considerato di natura compensativa derivante da un rapporto sinallagmatico, con funzione corrispettiva o indennitaria di una edificabilità sopressa.

# AVV. LUIGI ADINOLFI

PATROCINANTE IN CASSAZIONE  
SPECIALIZZATO IN DIRITTO AMMINISTRATIVO  
E SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE  
81100 CASERTA - Via G. M. Bosco, 4 – Tel. 0823.329420 Fax 0823.322421

L'ultimo (è più sconvolgente istituto) è quello "premiale ". In pratica con la scusa della rigenerazione urbana e della necessità di non consumare nuovi suoli, in quanto finalmente ci si è resi conto che dal dopo guerra in poi e in applicazione del modello urbanistico del 1943 di stampo fascista votato all'espansione edilizia si è soprattutto "consumato suoli vergini" (anche perché è più conveniente realizzare ex novo che ristrutturare l'esistente ) si regala un indice volumetrico in più ( con percentuali che oscillano dal 20 al 35 %) se si impiegano suoli già sfruttati. In genere il premio si applica alle ristrutturazioni con abbattimenti del preesistente. Più si abbatte e si ricostruisce, più aumenta il premio. La premialità è stata usata anche per fronteggiare momenti di crisi dell'economia italiana, che per alcuni studiosi ed esperti del settore "si basa sul mattone". Al di là delle buone e/o cattive intenzioni l'istituto è contrario alla programmazione urbanistica "pubblica" e comporta lo sforamento degli indici previsti dalla strumentazione urbanistica, in quanto non è possibile prevedere *ex ante* quanti soggetti e in che proporzioni decideranno di ristrutturare e/o abbattere e ricostruire. A mio giudizio il fine ultimo dell'urbanistica, che è quello programmatico e di controllo dello sviluppo volumetrico del territorio, viene vanificato. Saranno i privati a decidere se e quando usufruire dei premi volumetrici, che si aggiungono in maniera caotica e a pioggia al disegno della strumentazione urbanistica, per come voluto dagli organi e ciò deputati. L'urbanistica rimessa alla sola volontà dei privati e la negazione di detta "scienza". A differenza degli altri istituti analizzati, in cui la complessiva volumetria calata nel territorio rimane invariata (la somma era sempre la stessa), qui il "premio" aggiunge volume urbanistico che si somma a quello previsto in sede di redazione dello strumento urbanistico generale, creando un "surplus" di edificato: con l'aggravante che detto "surplus" non è prevedibile, né esattamente quantificabile a priori. Programmare significa disciplinare per il futuro secondo criteri prestabiliti e certi. Il "premio"

# AVV. LUIGI ADINOLFI

PATROCINANTE IN CASSAZIONE  
SPECIALIZZATO IN DIRITTO AMMINISTRATIVO  
E SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE  
81100 CASERTA - Via G. M. Bosco, 4 – Tel. 0823.329420 Fax 0823.322421

va in senso contrario e annulla la programmazione “pubblica” in base a scelte rimesse al privato, sovente di natura “speculativa”.

Ma così è e chi tenta di dirlo (come il sottoscritto) viene accusato di non stare al passo con i tempi e di non voler risolvere il problema dei “costi” degli imprenditori edili, che ci devono in ogni caso guadagnare perché questa è la legge del mercato e non ci sono alternative. Può allora concludersi che il potere dei “palazzinari” esercitato dal dopoguerra ad oggi, che influenzano i decisori politici, impera tutt’ora ed è difficile, se non impossibile, estirparlo, rendendo finalmente l’urbanistica una “scienza” al solo servizio della collettività (come dovrebbe essere, ma nella pratica non lo è).

Avv. Luigi Adinolfi